

ESTADO Y DESARROLLO

Mediante la estrategia de desarrollo nacional propuesta se busca la modernización productiva, con equidad y en democracia. Los instrumentos para lograrlo incluyen la internacionalización de la economía, el gasto público social, la regulación, el fomento productivo y extensión de las reglas del juego democrático al conjunto de la esfera política. ¿Qué papel juega el estado en esta estrategia y cómo debe cumplirlo?

PAPELES DEL ESTADO

El papel del estado se encuentra en tránsito hacia una nueva configuración de objetivos e instrumentos. Puede proyectarse que la gestión pública será crecientemente descentralizada y reguladora, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios; también que este proceso resultará en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos y en una mayor diferenciación funcional de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones. El sector público será más pequeño y especializado, con una diversificación en su oferta y una creciente "privatización de la opción" en la demanda, frente a una multiplicidad de proveedores. La regulación misma, que hoy parece con tendencia más de avanzada, empieza a ser objeto de controversias y propuestas que, por diversos medios, buscan mejorar sus limitaciones en diversos países industrializados.

Hay una especificidad del estado y es preciso caracterizarla bien porque la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser jerarquizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado —y por lo tanto limitado— de políticas públicas. Nuestra propuesta es que el estado de hoy debería tener cuatro áreas de acción en las que su papel es bastante determinado: política, macroeconómica, política social y microeconómica.* / Como principio general, el estado no debe desplazar al sector privado en las actividades económicas, a la sociedad en sus organizaciones o a la familia en su ámbito propio.

Estado y gobierno son conceptos autónomos y no deben confundirse. Las grandes orientaciones del desarrollo nacional deben ser políticas de estado y no sólo de gobierno. Esto no quita autoridad al gobierno para tomar riegos políticos, de los que deberá rendir cuenta a los electores.

* / Sobre los últimos tres temas habrá presentaciones especiales.

El estado, tiene tareas políticas que están por sobre toda discusión: seguridad, orden, defensa, descentralización, regionalización, relaciones exteriores. Por otra parte, el estado es irremplazable como instancia de negociación y escenario de concertación; el conflicto forma parte de la sociedad y es mejor reconocerlo y regularlo dentro del sistema que negarlo o pensar que se le puede suprimir de modo permanente. Desde el gobierno puede favorecerse la concertación social requerida para la estabilidad de las políticas.

El estado tiene un papel específico en la articulación democrática de una política de desarrollo nacional. Para ello las políticas públicas deben corresponder a la ejecución de programas de gobierno claramente explicitados y mayoritariamente aprobados. Su transparencia y especificidad permitirá que los electores puedan opinar sobre el futuro político del gobierno de manera menos ideologizada. Desde otro punto de vista, esta misma transparencia facilitará el ejercicio de su evaluación ex post.

En el terreno macroeconómico debe manejarse de modo equilibrado el conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios así como los agregados tributarios y de gasto gubernamental.

En cuanto a la política social, el objetivo del estado es la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en la cual el estado tiene un papel insustituible pero parcial. El objetivo del estado en lo social es contribuir a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda y otros servicios básicos para que los más pobres adquieran herramientas para hacerse cargo de su futuro. El estado debe tener un sesgo por la equidad y por la compensación de las heterogeneidades sociales excesivas; la existencia de grados crecientes de equidad es, además de un imperativo moral y un derecho de quienes son ciudadanos de un país a los frutos del progreso, un requisito de la modernización productiva.

Desde un punto de vista microeconómico el sector público debe contribuir de modo permanente a la creación de oportunidades económicas. El sector público no tiene ventajas sobre el sector privado en cuanto a predecir las posibilidades de éxito de los diferentes proyectos; no puede ni debe "elegir ganadores". Sin embargo, puede contribuir a identificar aquellos proyectos que tienen posibilidades de generar externalidades beneficiosas. En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades; el sector público es útil y puede ser eficaz en la creación de condiciones generales para el desarrollo de estas capacidades. Un caso claro es el del desarrollo de la infraestructura productiva y social.

En el terreno de la producción directa de bienes y servicios, el estado no debe desplazar al sector privado y, en todo caso, tener flexibilidad para permitir la entrada y salida de actividades al sector público. La participación del sector público en el empleo puede y debe bajar, si bien de manera moderada. La participación del estado en la producción también puede reducirse, en la medida en que sus aumentos serán menores que los del sector privado respectivo y que varias actividades pueden ser privatizadas.

POLITICAS PUBLICAS PARA DESEMPEÑARLOS BIEN

Aquí es necesario introducir un concepto operativo. Las políticas públicas deben ser la principal unidad de análisis y de acción de la gestión pública. El concepto incluye acciones y omisiones, simples y complejas en relación a un objeto y objetivo determinados. Por contraste, la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, mientras el de políticas públicas a un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica.

Las políticas se definen progresivamente más en relación a su objetivo que a partir de la administración pública involucrada. Esto es así porque cada vez más las políticas públicas tienen un papel regulador, contribuyen a generar externalidades y a lograr masas críticas en colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales. Los objetivos renovados de dichas políticas requieren la utilización lúcida de los instrumentos de que se dispone —los que por cierto incluyen a la administración pública— pero también una diversidad de variables e instrumentos de mercado, así como la cooperación de la sociedad.

El accionar del estado debe estar orientado a fortalecer el desenvolvimiento de las iniciativas privadas. Para lograr este objetivo las políticas públicas deben ampliar las oportunidades de inversión del sector privado también en áreas tradicionalmente reservadas al sector público. En este caso está la consolidación de los procesos iniciados en infraestructura (obras por concesión), servicios sanitarios (subconcesiones), ferrocarriles, yacimientos no tradicionales de CODELCO. Adicionalmente, es necesario definir la normativa que permita facilitar las inversiones privadas en puertos.

La regulación tiene varias facetas; en general mediante ella se busca normar diversas imperfecciones del mercado; la regulación debe buscar acercarse a la creación de condiciones de mercado para la operación de las empresas respectivas. Ella puede permitir que los privados tomen un mercado del cual se retira el sector público; esta es una etapa superior de creación de oportunidades. Su contenido puede tanto ser restrictivo como liberalizador y en este segundo sentido existe una agenda de desregulaciones necesarias para generar o mejorar diversas oportunidades de inversión, como en el caso del sector portuario, financiero, de clasificación de riesgo, entre otros. En este sentido, es también necesario evaluar la conveniencia actual de los diversos subsidios vigentes en la economía nacional, incluyendo mecanismos de estabilización de precios, las sobretasas arancelarias, mecanismos de fomento productivo o regional y de promoción de exportaciones.

La regulación debe entregar señales e incentivos correctos que desalienten el rentismo, ya que ella tiene por objetivo promover la eficiencia en la asignación de recursos, incluyendo las perspectivas de los productores, de los consumidores y de las futuras generaciones de chilenos.

Se debe perfeccionar la regulación de aquellos mercados donde existen economías de escala (monopolios naturales). Es indispensable avanzar en un esquema más competitivo en telecomunicaciones. Dentro del sector eléctrico se han acumulado tensiones entre las empresas que reflejan las insuficiencias del marco regulatorio. En la generación eléctrica existe una cartera de proyectos por más de 1.000 millones de dólares, que requieren de reglas estables para su desarrollo.

El desarrollo económico del país requiere de un marco regulatorio eficiente para los recursos naturales y para el medio ambiente. Las prioridades en esta área son consolidar la aplicación de la Ley de Pesca, definir una normativa que permita lograr una mejor utilización del bosque nativo y avanzar en una incorporación gradual y eficiente de los criterios "ambientales" a las decisiones económicas.

Desde el punto de vista de los inversionistas es importante que las reglas sean claras y estables. Esto significa reducir el poder de las decisiones administrativas, al tiempo que se definen reglas uniformes. Lo anterior también requiere minimizar el ámbito de lo regulado y buscar la competencia en determinados segmentos de los mercados. Es fundamental que las entidades reguladoras cuenten con instrumentos, facultades, personal y autonomía para desarrollar sus tareas. Es importante definir mecanismos eficientes para resolver los conflictos que pueden surgir en el proceso regulatorio entre el estado y las empresas. Los mecanismos impersonales y expeditos incrementan la flexibilidad y eficiencia del sistema económico, por cuanto establecen una mejor garantía a los derechos de propiedad.

Debe generarse un ambiente favorable e incentivos adecuados para la inversión y la innovación en las empresas que induzcan un aumento en su calidad y competitividad. En particular las políticas públicas deben estar orientadas a facilitar el financiamiento de largo plazo de la inversión a través del sistema bancario, a hacer más eficiente el uso de los subsidios a la capacitación laboral, a desarrollar mecanismos abiertos y competitivos que faciliten las iniciativas innovativas de las empresas, a difundir el espíritu emprendedor entre los jóvenes y a formar la capacidad empresarial en las pequeñas y medianas empresas. El tamaño y la heterogeneidad de este sector dificultan una política a su respecto. Es necesario profundizar las políticas específicas, pero ambientales en relación a ella, a partir de las experiencias institucionales habidas durante este período.

Por otra parte, si el modelo de mercado no muestra efectividad en campos de la reconversión industrial y la detección oportuna de situaciones regionales críticas, puede terminar desmoronándose y llenándose de medidas de excepción impuestas por las urgencias del momento y no por la orientación estratégica del desarrollo. Es necesario establecer salvaguardias internacionalmente aceptadas (precios de referencia mínimos a partir de los cuales calcular impuesto y aranceles, algún tipo de seguro ante eventualidades) para enfrentar fluctuaciones bruscas de precios y de importaciones que no sean permanentes y que creen problemas de empleo. Se requiere fortalecer la Comisión Antidistorsiones para combatir la competencia desleal, dándole capacidad técnica suficiente para responder con la agilidad adecuada a los problemas que se presenten, incluyendo la aplicación de gravámenes transitorios cuando existan presunciones fundadas sobre la verdad de lo denunciado.

Parte de la situación de tránsito del estado es la progresiva introducción de mecanismos tipo mercado o cuasi mercado en las actuaciones del sector público, o en las que su participación es importante, incluyendo los servicios sociales. Estos incluyen el cargo a los usuarios y la recuperación de costos intragobierno; contratación externa; subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo, o vouchers; licenciamiento; delimitación de derechos de propiedad; control por los gerentes sobre recursos del personal profesional, entre otros. Para solucionar los problemas de salud o educación de los pobres pueden crearse paquetes de opciones de gestión privada. En el caso de la protección del medio ambiente deberían crearse derechos de emisión transables.

La actuales deficiencias en la fiscalización causan evasión tributaria y posibilitan el aumento del narcotráfico. Los diversos servicios fiscalizadores deben contar con la necesaria flexibilidad y medios para aumentar su eficacia frente a la creciente complejidad de la licitación de obras de inversión o de la adjudicación y el seguimiento de proyectos de desarrollo social.

La actual institucionalidad económica presenta serios vacíos e inconsistencias con el actual modelo económico. La institucionalidad correspondiente a los aspectos internacionales de la política económica sigue siendo burocrática y tradicional; recién se esbozan soluciones más dinámicas y que recogen mejor el carácter interagencial, la necesaria especialización funcionaria y la necesidad de la coordinación sistemática entre el sector público y el privado. De este modo se podrá administrar bien y obtener todos los beneficios de una estrategia que permite avanzar simultáneamente en la liberalización unilateral, multilateral y bilateral o regional.

Se requiere un mayor desarrollo institucional para evitar la desestabilización del sistema o la drástica erosión de su apoyo. Hay que evitar socializar las pérdidas y privatizar las ganancias. ¿Qué hubiera pasado de haber vuelto a la democracia en 1984?. La institucionalidad debe tolerar crisis; no se puede tener un tejido institucional que funciona bien en períodos buenos y mal en situaciones malas. La institucionalidad implica derecho de propiedad sin cortapisas, pero sin soluciones tipo Moya; Ley de Quiebras adecuada y que se cumpla; una Justicia moderna que sepa resolver conflictos económicos; Seguro de Desempleo y un Fondo de Salarios, que permitan suavizar los shock externos, entre otros.

La autonomía y la descentralización deben ser impulsadas en los más diversos ámbitos. Para ello, la autonomía debe conllevar la idea de responsabilidad por la gestión y de requisitos de desempeño; claridad de objetivos e incentivos. La autonomía del Banco Central debe mantenerse.

La gestión regional y municipal requiere un decidido reforzamiento, con participación pública y privada. Especial atención debe merecer la descentralización presupuestaria de modo de evitar los desequilibrios financieros locales, tan habituales en otros países. Para lograrlo se deben incorporar al municipio los recursos que financian programas específicos de alcance local: agilizar los procedimientos de cobro y hacer más eficiente la recaudación o externalizarla; otorgar mayor transparencia al Fondo Común Municipal; licitar la cartera de morosos municipales, entre otros. La desconcentración, por su parte debería incluir la delegación de facultades a los entes territoriales y funcionales, la delimitación de competencias, un plan operativo de traspaso de competencias, la creación de mecanismo de resolución de conflictos, y la relocalización de actividades.

Ha sido frecuente contraponer el uso de la técnica de la focalización con el criterio de universalidad, el que es indispensable respecto de las necesidades sociales más críticas que no logran generar demanda económica. La verdad es que son cuestiones de planos distintos: la focalización es, de hecho, una manera de hacer más eficiente el gasto social, no de disminuir su impacto positivo. Las políticas de objetivo general en el ámbito de la educación, seguridad social, vivienda, alimentación y salud son irremplazables.

Las actividades productivas públicas requieren empresas autónomas, que cuenten con mecanismos eficientes de determinación de precios y que incluyan la maximización de utilidades entre sus principales objetivos. Esto lleva implícito el abandono de objetivos extraeconómicos o redistributivos en la operación de estas empresas. Los convenios de desempeño son un instrumento importante de clarificación de objetivos determinados y cuantificables, a cuyo cumplimiento las

empresas públicas se comprometen en un período de tiempo estipulado. El criterio de la adicionalidad de la inversión privada requiere de aplicación sistemática. Por otra parte, las empresas públicas no juegan un rol relevante en el proceso regulatorio, su acción no está entre las prioridades de la acción del estado y tampoco el desarrollo del sector privado depende del futuro de dichas empresas.

Las empresas públicas deben poder desempeñarse como las demás empresas, en aspectos determinantes. A este objetivo ayuda terminar con su dependencia de más de algún ministerio o repartición.

La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios. En los casos en que ella esté ausente, se requiere establecer alguna modalidad de control y de progresivo perfeccionamiento. En este sentido resulta interesante la Carta del Ciudadano propuesta por el gobierno inglés; debería existir una norma que regule y ampare los derechos de los ciudadanos frente al gobierno.

Existen variados casos en los que debe considerar la salida del sector público de empresas o actividades, incluyendo la alternativa de la privatización, lo que requiere actualizar permanentemente la estimación de la madurez del respectivo sector privado. El ritmo del proceso de privatización debe ser resuelto de modo que los beneficios resulten mayor que los costos en cada caso. Para la salida de empresas o actividades del sector público debe combinarse un criterio realista, que no implique pérdidas o transferencias opacas de activos, con la firmeza de un sendero claro. Salvo en casos de una extinción natural, es importante asegurarse de dejar una situación que no presente problemas propios, como ha sucedido en el sector de electricidad.

GESTION EFICIENTE DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Además de legítimo, el sector público debe ser eficiente, a riesgo de no ser una cosa ni la otra; el conjunto de objetivos que los papeles del estado determinan debe lograrse de manera eficaz y eficiente. La gestión pública debe contribuir a la calidad total de la empresa-país, para lo cual su primera obligación es la de ser de calidad ella misma. La verdadera fuerza del estado radica en su eficacia y ésta se mide no por la cantidad de sus intervenciones, sino por su calidad y coherencia.

Tareas tan importantes como el diseño, la supervigilancia y la aplicación de un conjunto consistente de políticas macroeconómicas y específicas dependen críticamente de un conjunto de factores institucionales y técnicos y de un grupo relativamente pequeño de personas. En sus estructuras debe existir la capacidad técnica y política de dialogar con los actores económicos y sociales, de modo que se pueda llegar a acuerdos que establezcan o clarifiquen las reglas del juego.

La modernización del sector público chileno no ha concluido. Lo avanzado hasta ahora fue el producto principalmente de una racionalización presupuestaria, desprovista de criterios ordenadores de las funciones del sector público en el contexto de una economía abierta. En él hoy se incluyen actividades públicas de administración directa, e incluso de producción de bienes y servicios; por otra parte existen aspectos de la gestión pública en los que la participación directa del mercado es nula o escasa. La transición a la modernidad estatal requiere dar cuenta de este conjunto

diferenciado de factores, más allá de todo voluntarismo e ideología; hay que reconocer y manejar eficientemente los diversos niveles de la transición, sin perder la direccionalidad del proceso.

La administración pública chilena se caracteriza por un bajo nivel de remuneraciones, deterioradas condiciones previsionales, malas condiciones materiales de trabajo, ausencia de capacitación sistemática, relaciones laborales muchas veces autoritarias, debilidad de los sistemas de calificaciones y de la carrera funcionaria y la frecuente falta de reconocimiento de las asociaciones gremiales.

Es necesario mejorar el sistema de formalización de políticas públicas y de la elaboración de iniciativas legales o administrativas. Para ello se requiere potenciar la coordinación intersectorial e interministerial, así como la capacidad técnica y operativa de la Segpres. Además, se necesita fortalecer la asesoría técnica independiente en el Congreso Nacional.

La participación de los gobernados en la conformación de las políticas públicas es importantes para conseguir su adhesión al sistema. Las modalidades de participación se han renovado mucho y la informática lo seguirá haciendo; los cabildos computacionales ya son una realidad y pueden ejecutarse muchas otras formas.

La consulta y coordinación con el sector privado sobre diversas políticas públicas debe ser iniciada en el momento de su diseño.

La buena asignación del gasto público tiene como prerrequisito el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas. El método de evaluación de proyectos debe ser aplicado al total de la asignación de recursos, también en áreas diferentes a las de inversión e infraestructura. Se requiere modernizar el ejercicio presupuetario anual, ya que este se sigue discutiendo de manera feudalizada —en vez de por programas interministeriales— e inercial, ya que en él se decide la reasignación de un porcentaje muy pequeño del gasto. Se debería privilegiar el uso de presupuesto por programas y la vinculación del gasto a metas programáticas. El punto inicial de la discusión debería ser la fijación de un monto preciso cuyo proceso de asignación clarifique que todos los aumentos requieren un descenso como contrapartida. (top down)

La gestión de las políticas públicas requiere aceptar su heterogeneidad, así como la de los soportes institucionales respectivos. Este principio tiene importantes consecuencias respecto a la institucionalidad y las políticas de personal y de remuneración del sector público. Es urgente reformar el Estatuto Administrativo; se requiere jerarquizar al sector público y facilitar la capacitación especializada en los distintos tipos de agencias. La remuneración de los reguladores no puede ser sustantivamente inferior a la de los ejecutivos de los sectores regulados.

La continuidad es clave en la eficacia del sector público. Es necesario rebajar el número de los cargos de confianza, ya que representan costos hundidos del primer período de todo gobierno. Esto, en un contexto de sector público modernizado, ya que de otro modo se tendrá el peor de los mundos posibles. El sector público moderno requiere de personal profesionalizado y flexible, capaz de cumplir funciones que tienen que ver más con la administración financiera, la evaluación de proyectos, la regulación y la administración de licitaciones y concursos de proyectos que con las tareas administrativas rutinarias que caracterizan a la burocracia antigua. Es indispensable generalizar algunas herramientas básicas de gestión, tales como los sistemas de información de gestión, y la

organización por centros de costos, el costeo por programas, indicadores cuantitativos y medidas de rendimiento.

El esquema tradicional de los ministerios resulta insuficiente para dar cuenta de la complejidad de la gestión pública, pese a su excesivo número. No se puede pretender que funcionen bien y de manera creativa veinte ministerios de igual jerarquía: se requiere precisar responsabilidades y mejorar la coordinación. La multiplicidad de otros organismos de menor formalidad, pero no con menos poder, debe ser reconocida como un dato y perfeccionar esta realidad. Respecto de estos temas es una lástima que la CONARA haya sido desactivada antes de concluir su misión. Debería crearse una Unidad de Eficiencia Pública, compuesta por un número reducido de profesionales con dedicación exclusiva y vinculada a la Presidencia. Su objetivo principal sería el de investigar la eficacia de sectores del gobierno, e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener una mayor rendimiento de los fondos públicos.

Convendría extender la aplicación selectiva del sistema de pagos relacionados con el desempeño en la gestión pública. Para ello se requiere poder definir de manera precisa qué es un buen desempeño y cómo medir el respectivo producto marginal por ejecutivo en cada caso.

La inspección de los servicios públicos debería ser independiente de ellos. Debe introducirse de modo sistemático la evaluación ex-post tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las políticas públicas. Dicha evaluación permite realizar un diagnóstico certero de su eficiencia y facilita su perfeccionamiento marginal a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de soluciones de alternativa. Ella permite generar información sobre sus resultados y la manera más eficiente de realizar sus objetivos; los indicadores utilizados deben incluir los de economía (costo de insumos), eficiencia (relación entre producto e ingresos), efectividad (hasta donde el producto contribuye al logro de los objetivos), calidad de servicios (satisfacción de los usuarios), y producción. Las opciones que deberán ser normalmente evaluadas incluyen la privatización, la subcontratación, la creación de una agencia especial y la mantención de la situación actual.

El control de la legalidad de los actos públicos (Contraloría) debe ser posterior y no anterior (trámite de toma de razón). De ese modo se agiliza la aplicación de las políticas; se eleva la capacidad fiscalizadora interna o se contrata externa.

- - -

No debería haber lugar a la autocomplacencia en cuanto a la situación actual del sector público. Este se encuentra en una situación fluida, de transición tanto en los objetivos como en los instrumentos de la acción estatal; contamos con una administración pública que lastra en vez de vigorizar las políticas públicas; las políticas mismas, finalmente, requieren ser mejor diseñadas y evaluadas. La aparente solidez del accionar estatal tiene algo de ilusión, un brillo ajeno que le viene de una situación particularmente estable en lo político, lo social y lo económico con la que, sin embargo, no contaremos siempre. En el mejor de los casos, por las exigencias del cambio; en un caso malo, por una situación de crisis; y en el peor de los casos por la necesidad de administrar una crisis y simultáneamente inducir cambios.